

联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/42/378
4 August 1987
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

大会
第四十二届会议
临时议程* 项目 8 3 (g)

发展和国际经济合作：人类住区

无家可归者收容安置国际年

秘书长的报告

* A/42/150.

87-18447

目 录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、 导言	1 - 5	3
二、 人类住区状况：危机和行动方案的挑战	6 - 24	4
A. 人口趋势	7 - 15	5
B. 经济趋势	16 - 18	7
C. 有形的趋势：住房、基本设施和服务	19 - 23	8
D. 摘要	24	10
三、 人类住区状况：应付挑战	25 - 87	11
A. 概况	25 - 30	11
B. 无家可归者收容安置国际年	31 - 87	13
四、 人类住区概况：1987年以后和将来的全球住屋战略	88 - 123	31
A. 学习到的一些教训	88 - 96	31
B. 具体政策措施	97 - 119	34
C. 人类住区委员会的行动	120 - 123	40
五、 结论	124	41

一. 引言

1. 1982年12月20日大会第37/221号决议正式宣布1987年为无家可归者收容安置国际年，从而展开了一项主要的新倡议来鼓励在国家和国际各级采取设法解决普遍存在的无家可归及住所缺乏这个严重问题的有效行动。受托负责该国际年的筹备和协调工作者在政府间一级为人类住区委员会，在秘书处一级则为联合国人类住区（生境）中心。

2. 1987年也正值设立人类住区委员会十周年纪念，而且也是自从1976年在温哥华举行生境：联合国人类住区会议后的第二个十年的开始——这个划时代的会议的各项实质性建议规定了目前人类住区领域内各项活动的范围。

3. 人类住区委员会第九届会议意识到1987年这三层重大意义并且特别认识到自从举行生境：联合国人类住区会议以后十年内出现的问题和优先项目的新概念，曾决定在其1987年第十届（纪念）会议上讨论一个主要的实质性主题，即“人类住区方面的一个新的议程：审查未来的展望、人类住区直至2000年的主要趋势以及人类住区领域的国家行动和国际合作”。已经确认，此一议程项目将使委员会能够彻底评价人类住区的现况，包括此一领域的未来趋势以及温哥华会议之后人类住区发展活动的经验。这进而又有助于查明在2000年之前各国政府国际社会和联合国系统的人类住区行动优先项目。因此，可以预测，委员会有关本项目的讨论和结论将可具体指导各国人类住区政策和方案并可作为多边和双边机构和组织支持这些国家一级努力的规范。

4. 经济及社会理事会1986年第二届常会审议了人类住区委员会第九届会议工作报告后已通过了第1986/162号决定，其内容包括请秘书长“向大会第四十二届会议提出一份关于无家可归者收容安置国际年的综合报告，包括对今后十年的人类住区议程提出建议，要充分考虑到各会员国的意见以及人类住区委员会将于1987年，即委员会成立十周年纪念的第十届会议的讨论。”

5. 本报告就是按照理事会的要求编写的。它包括导言、三个章节和结论。第二节载有关于指定1987年为无家可归者收容安置国际年事项和需要有关人类住区的行动的新议程的背景资料，并且就此概述了人类住区的现况和它对各国和国际行动所构成的挑战。第三节则审查针对这个挑战的各种反应并且特别概述将作出哪些努力以期通过各国政府、联合国各机构——包括该中心本身——和各国际和非政府组织实现大会所订无家可归者收容安置国际年的各项目标。第四节的内容为展望未来：回顾国际年的经验教训及其如何影响到它的长期目标和这个领域内的未来工作；制订一些具体的政策措施以供各国政府和国际社会采取行动；并且略述人类住区委员会第十届（纪念）会议所建议的直至2000年的全球住房战略提议。

二. 人类住区状况：危机和行动方案的挑战

6. 无家可归者收容安置国际年的宣布和要求采用人类住区新议程的请求都可以视为出于基本上相同的原因：严重关切人类住区发展远远赶不上实际需要，从而产生了危机，进而促使人们认识到有必要加紧采取大规模的协调一致的新行动来改善现况。为了明确引起这种关切的理由，就必须了解人类住区问题的范畴和急需采取行动的迫切性。生境：联合国人类住区会议最后原则宣言曾经正确地指出了问题，那就是，“绝大多数人民的住区生活环境都是令人无法接受的，尤其是发展中国家者；……除非在国家和国际各级采取具体的积极行动以寻得并执行各项解决办法，这种境况可能还会恶化下去……”¹然后它简要说明了人们居住条件所取决的因素的当前趋势所显示出的人类住区情况。实际上它是对危机的概述，也提纲挈领地指出无家可归者收容安置国际年和新的行动议程所应针对的一项挑战。

A. 人口趋势

1. 人口增长

7. 将正如所料，近年来全世界，特别是发展中国家的人口增长既迅速、幅度又大，以致成为影响到今天人类住区情况的主要因素之一。因此，全球人口在1950年至1980年之间的30年内已由25亿1,600万人增至44亿5,000万人；预计20年后（即在2000年时）将增至61亿人。

8. 人口趋势的一大特征乃是世界各地仍旧有差异。因此，在1950年时，非洲人口尽管占世界总人口的9%左右，即2亿2,400万人，可是预计它将会在2000年猛增至8亿7,200万人，即全世界人口的14%左右。从1950年至1980年，拉丁美洲人口增长率同样很高，以致该地区人口在世界总人口中所占份额由6.5%激增至8.1%；到了2000年，拉丁美洲的人口将为5亿4,640万人，即世界总人口的8.9%。在今后的20年内，亚洲和太平洋地区的人口增长数将为每年4,900万人左右；此一数字为同一期间内世界总人口预计增加数的58%；因此，到了2000年，亚洲和太平洋地区（包括中国）将有35亿7,900万人，即占世界人口的58.8%。同所有这些因素对照之下，北美洲和欧洲的相对增加数反而会减少。

9. 这些人口趋势当然影响到人类住区的情况。首先，随着人口的增加，对住区的需要量也相应地增加。只要是一国人口有了增加，该国政府就必然面临继续不断地增加人类住区来容纳新增加的人口的任务；人口增长越快速，政府设法解决居住问题的责任就越重。其次，发展中国家人口增长最多、最快速，而且预期将会继续如此；而这些国家却正是最没有能力负担新增人口所需经济费用的国家。例如，世界人口在1950年至1980年之间总共增加的19亿3,400万人中计有16亿2,900万人，即其中的84.2%系发展中国家者；到了2000年，预计这些国家的人口将为数48亿人，即占当时世界总人口61亿中的80%。

2. 人口分布

10. 过去几十年来发展中国家在人类住区方面最重要的实际现象就是趋向高度的城市化（即人们集中居住在称为城市的地区的过程）。因为城市分类标准乃基于人数而且各国都不相同，而且可能在同一个国家中包括居民人数为由2,000人至1,400万人不等的城市居住区，所以，同城市化这个事实本身相比较，各别地区的基本的城市化要素则更为明显（这些要素包括现有城市居住区的自然增长、来自农村地区或外国的移民以及将居住区由“农村”改为“城市”等等）。可是，必须指出，虽然成熟的工业化经济一般都具有稳定的城乡人口分布，但在发展中国家，城市化仍在积极改变人们的生活；因此，到了公元2000年，全世界人口大约有半数仍将居住在城市地区。

11. 1950年，发展中国家城市人口仅占17.0%。此一比率到了1980年时已增至29.3%，预计在公元2000年时将增至39.3%。与此对照，发达国家的城市化幅度在1950年为53.8%，1980年则增至占70.2%，预计在公元2000年时将增至74.4%。目前城市化最少的非洲由于城市人口增长率极高（1980年至2000年期间为4.8%），所以预计在公元2000年时的城市化程度将为第三高者。到了2000年时，非洲大陆的城市人口大约占40%。拉丁美洲的城市化程度在1950年时为41.0%，即发展中地区的最高者；1980年时已增至占65.4%；预计在公元2000年时将增至占76.8%，即几达发达国家的同一比率。

12. 异于城市化概念的城市增长是指该等城市居民数目的增加。在大多数国家，特别是在最近工业化的和农村发展缓慢的国家，城市增长率要高于全国人口增长率。此一现象的最显著的特色就是增长的速度：一个城市的人口如果每年增加6%，则其人口在12年内将会增加一倍；这可显示出城市管理人员所面临的新挑战，而他们通常早已面临积压已久的现有人口所需住房、服务和基本设施等等老问题。

13. 城市发展方面最为人知的现象就是发展中国家出现了所谓的“特大城市”（人口超过1,000万人的城市）。因此，如果这个趋势不变，到了公元2000年时，22个此类城市中将有18个在发展中国家，而1950年时此类城市只有3个——其中一个在发展中国家。虽然没有证据足以支持认为此类特大城市中最大者在技术上将无法管理的常常听到的预测，可是，事实仍旧是我们必须应付将达到空前众多的人口情势；所需要具备的居所、基本设施和服务项目的高幅度和复杂程度将可能耗尽各市政府和全国政府的资源基础和市府官员的管理力量。

14. 不应忽视一个事实，那就是，这类城市化和城市成长都倾向导致在城市中心形成贫民窟和出现贫穷问题。贫穷一向涉及农村。1980年，大约有三分之二的贫户都生活在农村地区。但是，到了2000年之前，将有一半以上的贫户居住在农村地区。对绝大多数的农村贫民来说，改善生活的机会少极了。如果他们继续生活在农村地区，其结果是：由于人口增长和土地分得更少，以致更为贫穷。此外，在一些地方，因为土地利用过度和树林砍伐过度而导致沙漠化，以致贫穷问题更为严重。几百年来，无土地的贫穷农民都能够用移民至具备无动用的可耕地的地区的办法来解决这个问题。今天，这条路实际上已走不通了；无土地的农村贫民只有移居城市地区，通常都成为侵占户或贫民窟的新居民。

15. 发展中国家相当多的人口从比较平静的农村地区迁移到在政治上比较生动而且有时很不稳定的大城市这个事实不但影响到相关国家的长期政治安定和社会安定，而且也必然影响到有关城乡资源分配的决策。

B. 经济趋势

16. 从各方面来看，过去十几年内大多数发展中国家显然又面临到严重的经济和财政困难局面。诸如商品价格下降、出口情况普遍不利、外债负担沉重、国际收支困难以及自然灾害很多（包括地震、旱灾、沙漠化）等因素的同时发生已经严重削弱了发展中国家的经济并已损及它们继续进行其发展计划和方案的能力。因

此，发展中国家的实际国内总产值增长率已从1976年至1980年期间的平均为4.9%剧减至1981年至1985年期间的平均为1.3%。经抽样调查了八十三个发展中国家后发现，其中50个国家1982年至1985年连续四年的人均国内总产值增长率均是零数或负数。国内总产值和世界贸易数量的增长率普遍减缓、贸易方式无法持续及经常帐户不平衡、国际金融市场显著的不稳定和关键性货币兑换率极不稳定，在在都显示出将继续不稳定和发展中国家经济将继续很困难——这可能会持续到2000年。

17. 失业者人数除了本身就是一个问题外，而且还能够突出许多发展中国家经济的停滞状态。国际劳工局在1986年编写的有关直至2000年为止的劳动力预测报告指出，1980年至2000年之间发展中国家的劳动力将会增加4亿5,600万人；与此同时，亦将会出现高失业率和就业不足现象。

18. 经济情况不良特别有损人类住区活动。首先，公共支出会减少；鉴于传统上一向都将住房开支误认为社会福利支出，而非经济上的投资，所以很容易在这种情况下就把人类住区开支列为社会福利方面的优先项目。无论如何，经济情况不佳除了引起缺乏此类公共经费问题之外，而且一般还会造成资源不多的问题，从而导致甚至私人资源都逐渐无力筹供筑屋资金。第三，如果经济情况不佳之外还有国际收支困难，那么，该国政府的主要关切项目就是赚取外汇，这就进而导致强调传统的促进出口和代替进口工作。由于建筑人类住区主要涉及国内市场，并不能赚取外汇，所以就被错误地归入次要项目。

C. 有形的趋势：住房、基本设施和服务

19. 因此，上述各项人口趋势和经济趋势同时产生的负面影响必然会损及人类住区发展，尤其是发展中国家者。实际上的结果是导致缺少住房问题日益严重。由于估计目前已有十几亿的人居住条件极为恶劣，其中以百万计的人口几乎无家可归，而且每年又有数十万人无家可归，所以仅仅维持现状就是件艰巨的难题。因

此，如果从现有的居住条件和舒适标准来衡量，一切证据都显示，在过去十年内，发展中国家人民总的居住条件一直在恶化。

20. 自从生境：联合国人类住区会议之后的十年内，穷人住房问题乃是大多数住区显然越来越无法解决的问题，而且绝大多数的穷人的生活和居住水平亦有了显著的下降；这些倾向在发展中国家最明显；但其他类型的国家也有同样的问题。更令人不安的是，由于持续不断的经济和财政困难，各国政府在提供可以购住的住房方面的承诺已逐渐减少，从而导致公共开支的减少——这已是发展中国家和发达国家都发生的现象。

21. 足以证明人类住区状况恶化的一个明显的现象就是城乡贫民区和棚户住区的规模和数目都在扩增之中。虽然不容易知道有关贫民区和棚户住区规模内的精确统计数字——这部分是因为定义上的问题和收集数据的不够充分，可是，估计的数据都显示发展中国家的一些城市竟有多达40%至50%的居民都住在贫民区和非正规的住区内。尽管某些发展中国家的大城市每年的增长率高达10%，但其中有些城市的贫民区和棚户住区竟增加20%——从而影响到发展中国家城市居民的半数左右。大约有6亿名城市居民目前正居住在非常恶劣的住房内；如果目前的增长率不变，那么，到了公元2000年时，此一数字预计至少将会倍增。

22. 同上述房舍不足问题有关的一个关键问题乃是此类贫穷住区居民所应获得的诸如供水、卫生和垃圾处理等基本设施及服务项目的不够充分。虽然1980年自从展开国际饮水供应和卫生十年的活动之后已经取得了一些进展，特别是向城市居民供应用水，可是，距离接近满意的程度还早得很。对许多城乡居民而言，情况的确仍很严重。例如在卫生方面，除了中国之外，1983年全世界城市人口约有59%已获得此项服务，其余的41%尚无卫生服务。至于农村地区者，此类服务都少于城市者；1983年农村地区人口只有12%有卫生设施，比1980年的14%减少了。

23. 现实情况是，在可以预见的将来，大多数发展中国家城乡地区实现获得充分的基本设施和服务项目内的理想由于人口增长趋势和所需巨额的资本和经常费用投资总额过大，所以极不可能实现。可是，如果能够明智地选用适合当地条件和资源水平的技术和标准，决心依照逐步渐增的原则在全国发展总资源数量的范围内作出努力，那么，还是可以取得重大的进展。

D. 摘要

24. 因此，从上述对人类住区情况及其取决因素的讨论看来，今天发展中国家正面临的挑战显然是拟订及执行能够满足目前改善十亿多人的住房和服务需要的战略和方案，同时并应设法解决每年增加大约 8,000 万人——即 1985 年至 2000 年之间增加 12 亿人——人口增长数字所引起的额外需要。此外，虽然由于目前政策将会产生预期的结果，所以下一个世纪头十年的每年人口增长率预计将会下降，可是，从 2000 年至 2015 年，发展中国家人口实际数字预计将会再增加 12 亿人，其中有 11 亿人将为城市居民。因此，即使各国政府在本世纪其余各年内所执行的人口政策和方案将导致人口增长率继续下降，但是，在其后 20 至 25 年之内，这并不会影响到对住房和服务的剧增的需要——这种需要涉及户口数目，而且是已出生儿童数目已预先决定的。

三、人类住区状况：应付挑战

A. 概况

25. 在国际一级上进行的下列重要活动可以说是近代对人类住区危机作出的响应：

- (a) 举行联合国生境——人类住区会议；
- (b) 设立人类住区委员会和联合国人类住区（生境）中心；
- (c) 宣布无家可归者收容安置国际年这一方案是专门研究穷人对住所和服务的需要；
- (d) 人类住区委员会通过一项新的人类住区议程和委员会随后要求制定一项在2000年的以前提供住所的全球战略。

1. 联合国生境：人类住区会议

26. 1976年5月31日至6月11日，联合国在加拿大温哥华主办的国际会议是国际社会第一次齐心协力试图将人类住区问题作为一个全球性问题来加以讨论的会议。该会议的许多重要成就包括通过64项促使各国在人类住区领域采取行动的实质性建议。这些建议分成下列六项次级方案：住区政策和战略、住区规划、住所、基本结构和服务、土地、大众参与和体制和管理。这些建议迄今为人类住区活动提供了基本的实质性架构。此外，生境会议对在人类住区领域制定促进国际合作的体制安排所提出的各项建议是要作为制定联合国自己的人类住区方案的基础，参加该方案的有人类住区委员会（政府间组织）和联合国人类住区（生境）中心（秘书处）

2. 人类住区委员会和联合国人类住区（生境）中心

27. 人类住区委员会及其秘书处（联合国人类住区（生境）中心）是根据19

77月12月19日第32/162号决议的规定设立的，从此以后，它们便作为促进和协调国际社会，特别是联合国系统进行各项人类住区活动的体制联络中心。

28. 从一开始，委员会便责成中心将其工作集中于促进发展中国家人类住区的发展，并特别着重于低收入人群的各种需要，结果长期以来，低收入住所便成为中心工作方案的最高优先考虑事项。此外，中心的第一个中期计划对从生境会议承接过来六个次级方案结构作出了三个重大的修改。第一，民众参与已成为每个次级方案的一个组成部分。第二、关于住所、基础结构和服务的次级方案已发展为两个独立的高度优先次级方案——住所和社区服务及廉价基础结构；这两个次级方案特别着重于为发展中国家贫穷人群的住所需要找出各种以社区为基础和实际的解决办法。第三，一个新的次级方案业已提出，以便反映举行生境会议后显然造成的越来越大的需要：调动对低收入住房提供资金所需要的财政资源和强调制造就业机会活动与非传统住房供资办法之间的关系。

3. 无家可归者收容安置国际年 (为穷人提供住所和服务)

29. 在人类住区方面进行的研究工作、技术合作和资料传播工作令人日益了解到低收入住所的需要和提供之间的差距越来越大。虽然需要土地和最低标准住房的人越来越多；但是，住房管理当局却坚持要根据过高的标准和使用昂贵材料和技术方法来提供传统的住房。由于这个差距越来越大，特别是穷人中的人和最穷的人确实无家可归者的差距特别显著，因此，举行生境会议的六年后便有需要举办一个无家可归者收容安置国际年，以便将注意力特别集中在这个问题上（见下面第B分节）。

4. 促进人类住区行动的新议程和到 2000年提供住所的全球战略

30. 由于在人类住区领域迫切需要采取进一步的持续性行动，以作为国际年及

它对过去十年的经验和未来趋势的影响推出的结论的后续行动，人类住区委员会第十届会议便不得不提倡制定一项采取人类住区行动的新工作方案，并作为下一个重要步骤，建议国际社会通过一个到2000年提供住所的全球战略。关于这些提议的进一步说明载于本报告第四节。

B. 无家可归者收容安置国际年

1. 背景和目标

31. 关于举办国际年以讨论无家可归者困境的提议是在1980年大会第三十五届会议上第一次审议的。大会1980年12月5日第35/76号决议重申获得妥善的住所和服务是一种基本人权，和关切地注意到自1976年举行联合国生境——人类住区会议后的这几年来，发展中国家人类住区的情况大体上都不如以前，特别是在城市地区，并认为一个专门研讨发展中国家城乡地区无家可归者问题的国际年可以成为使国际社会集中注意这些问题的适当机会。

32. 大会随后在1981和1982年举行的两届会议上再次审议了该问题。大会1981年12月4日第36/71号决议原则上决定指定1987年为无家可归者收容安置国际年。在下一年，大会1982年12月20日第37/221号决议便正式宣布1987年为无家可归者收容安置国际年、指定人类住区委员会作为负责举办该国际年的政府间机构和指定联合国人类住区（生境）中心作为国际年的秘书处和作为协调其他有关组织和机构的有关方案和活动的带头机构。

33. 该决议提出了无家可归者收容安置国际年的两个主要目标：将在1987年实现的第一个目标是要使贫民区和处境不利者的地区（特别是在发展中国家）的住所有显著的改善，以2000年为指标的第二个目标是要说明如何改善世界上所有穷人和处境不利者的住所和地区。

34. 为达到上述目标便应当特别注意(a) 使国际社会重新作出政治承诺，(b)汇

集和共同使用所有新的和现有的知识和自联合国生境—人类住区会议以后所取得的有关经验，以便能提供所有经过试验的和实际的选择办法，(c) 研制和体现各种新办法来直接协助和促进无家可归者、穷人和处境不利人目前为获得各自住所而作出的各种努力和以便为制定所有国家政策和战略提供一个基础和(d) 交流经验和支助各国达到国际年的各项目标。同时，大会也要求将在这一国际年以前和期间推行的各项具体措施和活动方案的主要工作，应在国家和地方一级上进行。

2. 目标和成就：全面审查

35. 在人类住区委员会指导下制定的以实现国际年的各项目标的方案是密切遵循大会的各项准则。上述四项目标便成为了方案的具体目标，从一开始就是着重于在国际年前、国际年期间和国际年后在国家一级进行的行动。

36. 同时，在整个期间，重点也是放在为方案制定实际和面向行动的战略上。虽然联合国将不举行任何全球性大会，但它却将举办区域性和分区域性的技术会议来讨论各种实际解决办法和协调各项活动。所采取行动则将着重于具体项目和国家战略的制订和执行。同时，方案的资料/传播部分也将集中于具体的解决办法、训练和直接项目支助的方面。甚至更重要的是，今后将不设立新的秘书处或政府间机构；这些职务将由现有各机构——分别为联合国人类住区（生境）中心和人类住区委员会——执行。实际上，中心也将重订其经常工作方案活动，以便充分考虑国际年各项目目前和长期的目标。

37. 该方案分为三个阶段。第一阶段（从1983年到1986年）将集中于传播关于下列的资料：国际年目标和为促成国家住所政策和制定与国际年有关的项目而将进行的国家和国际行动。1987年的活动，即第二阶段，将集中于评价为筹备国际年和在国际年期间所累积的各有关知识、经验、方案和项目。第三而又是最后的阶段（从1988年至2000年）将是执行前两阶段工作所产生的新的国家和国际行动战略。

38. 从下列观点来评估无家可归者收容安置国际年的成就将是恰当的做法：(a) 成功实现其全盘目标和(b) 成功促进其具体方案目标。

(a) 在 1987 年以前改善住所和服务

39. 无家可归者收容安置国际年的直接目标是要在 1987 年以前改善一些穷人和处境不利人的住所和地区。 对这方面作出最后评价当然有明显的困难，其中包括(a) 不可能说各国政府指定的所有项目和其他项目是无家可归者收容安置国际年的项目必然完全是为响应国际年而制定的，即如果不是为了国际年将是不会制定的，(b) 对住所和地区环境的改善不能完全以数量（例如建造或修复的新住房单位数量或已完成的基础结构数量），即可记录的数量来作出适当的评价，(c) 与国际年有关的各项活动，甚至是具体的项目很可能有益于许多人，而这些人也未必是所谓的穷人或处境不利的人和(d) 根据政府报告对国际年成就作出的正式评价也许会消除由国际年产生的许多重要工作，特别是基层的工作，而这些工作也未必是所谓的“项目”。

40. 但是，目前却已有足够的基础来实现国际年的目标（在 1987 年以前为一些穷人改善住所和服务）。 本报告下面各节审查的各项关于各国为国际年采取行动的报告有提出许多这种的证据。 一些例子就是：中国政府报导 1987 年在各城市建造 1.5 亿平方公尺的公寓住房和在农村地区建造 6.5 亿平方公尺的公寓住房的一个项目，该方案预期将使约 5 亿人民受益；巴西政府报导 1986—1989 年期间的各项计划预期建造 170 万个住房单位，70% 是计划租给收入低于最低工资的人；尼日利亚政府报导它正在设立一个基本设施发展基金，目的在于协助国家和地方政府确定和资助各城市中心的基本设施改善项目。

(b) 说明如何为所有穷人和处境不利者改善住所和服务

41. 国际年的长期目标是要“说明在 2000 年以前如何改善穷人和处境不利

者的住所和周围地区”。这个目标指出2000年或接近这一年的期间将是对实现这个目标的成功程度作出判断的适当时间。情况虽然如此，但是询问一下1983—1987年在实现这个长期目标方面有无取得任何进展也是有启发性的。如果以这些条件来制定方法，答案只能是肯定的。目前已累积了大量的实际知识和技术知识，并充分地记录了一些国家经验，因此这便说明，只要各国有得到必要的政府承诺和各国政府在国家和地方一级上采取适当的政策和战略，改善穷人和处境不利者的住所环境的目标是可以达到的，可能甚至在2000年以前便能达到。

42. 人类住区中心为支持国际年而编制的许多关于技术合作、训练和资料活动的技术出版物（包括项目专题文件）和报告都论及改善穷人和处境不利者的住所、基本设施和服务的各种方法。此外，一套述及1987年后的目标的专题文件业已提交人类住区委员会并分发给各国政府。1987年4月，委员会第十届会议（纪念会）审议了两份主要文件，即“人类住区的新工作议程”（HS/C/10/2）和“向穷人提供住房和服务——行动号召”（HS/C/10/3）。因此在国际年及其筹备阶段所涉及的四年期间已累积了许多关于改善穷人和处境不利者的住所和服务的方法的认识、经验和专门知识，如加以利用便可成为到2000年所进行各项后续活动的核心。

(c) 具体方案目标

43. 国际年方案的其中两个最重要的具体目标是要(a) 加强国际社会的承诺和(b) 根据所制定和表明的办法和方式制定新的国家政策和战略。下面关于国家和国际行动的各节详述了在这些领域所获得的各种成就。现在可以举出三个例子来说明国际社会增加对国际年目标的承诺的程度，这与为响应国际年而举办的许多国家和国际会议、展览和出版物是大有区别的。第一，由于认识到住所和人类住区问题在全面发展方面的重要性，世界银行便将每年的新贷款额提高到供\$10亿。第二，经济合作发展组织（经合发组织）通过其发展援助委员会举行了一次关于发展

中国家城市发展的大会，其中一个议程是对城市住所的援助，会议结果对经合发组织捐助国对人类住区和住所问题的态度将有重大的影响。第三，国际年是各非政府组织重新推动贫民住所领域各项国际活动（加强参与和承诺并开始设立新的通信和合作网络）的一个重要促进因素。

44. 人类住区（生境）中心对国际年的其他两个具体目标——加强新的和现有的知识、交流经验和国家支助——的促进工作发挥了更直接的作用，关于这两个目标的说明载于下面专门讨论中心，作为国际秘书处的作用的一节（见下面第64—69段）。

3. 目标和成就：国家一级的行动

45. 根据大会为国际年核准的主要准则，各国政府已执行了各个住所示范项目，以作为制定较大国家方案、主要政策改动和制订长期住所战略的先驱。目前为国际年指定的这些项目有600多个。

46. 为响应人类住区委员会第9/2号决议和大会1986年12月8日第41/190号决议，100多个国家便就其目前与国际年有关的各项方案政策和成就提出了报告。对这些报告的分析显示各国政府已采取各项广泛措施，以改善其本国人民的住所环境、采取各种政策行动和进行立法修改，以及为拟订各项战略以满足2000年住所需要而采取的重要步骤。关于这些报告的重点摘要载于下面：

(a) 为穷人提供住所和服务的新战略

47. 至少有10个发展中国家报导它们已订有一个长期的住所战略；但它们已逐渐增加了住房建造的速率，使其足以保证使全国的整个住房环境会不断地获得改善。另有25个国家报导它们在拟订新的或订正的住房战略或对其现行住房政策进行主要审查工作方面有不同程度的进展。

48. 就这方面活动提出报告的国家包括：阿根廷、伯利兹、玻利维亚、博茨瓦

纳、巴西、布隆迪、喀麦隆、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、斐济、冈比亚、几内亚、洪都拉斯、印度、印度尼西亚、伊拉克、牙买加、约旦、肯尼亚、莱索托、马来西亚、摩洛哥、尼日利亚、巴基斯坦、大韩民国、卢旺达、塞拉利昂、新加坡、斯里兰卡、突尼斯、乌干达和津巴布韦。²

(b) 住所、基本设施和服务

49. 几乎所有发展中国家都有报导在它们这方面进行的大小项目，绝大多数国家报导为低收入家庭制定的大规模住所和服务方案。这些方案包括下列领域：改善棚户住区环境、提供地点和服务、由政府公司建造低收入住房、大型农村住房方案，授予合法的土地所有权和在提供住所和服务方面的各项促进和支助自助和私人活动的措施。若干国家，主要是拉丁美洲国家的方案的特征就是它们是混合式的，有正式住房方案，也有自助方案，它们在计划的住房单位或住房解决办法方面的实际指标是十分令人注目的。

50. 就这方面活动提出报告的国家包括：阿根廷、孟加拉国、巴巴多斯、贝宁、博茨瓦纳、巴西、布尔基纳法索、布隆迪、智利、中国、哥伦比亚、科特迪瓦、厄瓜多尔、埃塞俄比亚、冈比亚、加纳、危地马拉、洪都拉斯、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、牙买加、约旦、肯尼亚、莱索托、阿拉伯利比亚民众国、马拉维、马来西亚、毛里求斯、墨西哥、尼加拉瓜、尼日利亚、巴基斯坦、巴拿马、菲律宾、圣基茨和尼维斯、斯里兰卡、泰国、特立尼达和多巴哥、土耳其、阿拉伯联合酋长国、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦。

(c) 建筑业和取得负担得起的建筑材料

51. 有20个国家报导它们在建筑材料和建筑业方面的项目。这些项目包括当地建筑材料的使用、建筑材料和技术的研究、在城市和农村地区设立廉价示范住房和举办廉价住房设计比赛。有一个国家报导下列一个项目已在四个国家获试验

成功：成套建筑材料的分配和通过非营利“建筑材料库”以廉价向贫穷家庭供应建筑材料的创新性办法。

52. 就这方面活动提出报告的国家包括：哥伦比亚、科摩洛、加纳、牙买加、印度、印度尼西亚、肯尼亚、秘鲁、所罗门群岛、阿拉伯联合酋长国、赞比亚和津巴布韦。

(d) 为穷人建造住房的土地

53. 土地使用权的担保业已证明是若干国家住所方案的基础。若干国家报导它们已采取各项广泛立法措施，对城市占地者和无土地农村家庭授予土地所有权，其他国家则报导它们采取了比较有限的行动，即在具体项目范围内向低收入家庭提供土地使用权的担保。其他行动则包括制定发给99年公有地租契的政策，以便各农村家庭能用来作为申请住房和其他目的贷款的抵押。有一个国家提供了资料，说明因有限可耕地人口过多和长期严重旱灾而制定的大规模农村重新安置方案，另一个国家则就通过私人行动向低收入家庭分配农地和房地的创新性办法提出报告。

54. 就这方面活动提出报告的国家包括：巴巴多斯、博茨瓦纳、巴西、布尔基纳法索、古巴、多米尼加共和国、埃塞俄比亚、印度、毛里求斯、墨西哥、巴拿马、泰国和特立尼达和多巴哥。

(e) 针对贫民需要的住房贷款

55. 最近有许多国家注意到了这个问题：为该部门提供新资源所涉的问题、为此目的所需制定的体制办法和促使穷人获得住房贷款所需采取的具体行动。若干国家已计划设立新的机构，以及改组现有机构以增加住房贷款资金的供应。同时，若干国家也举出了增加住房资源的新办法的例子，几个国家也报导它们作出了各种特别努力，使通常无法符合银行贷款条件的低收入家庭能取得住房贷款。若干国家的报导显示它们已重新强调整个住所方案应使人人负担得起并能收回成本，以便为适当处理该问题提供所需要的资源。

56. 就这方面活动提出报告的国家包括：布尔基纳法索、多米尼加共和国、印度、牙买加、约旦、巴基斯坦和土耳其。

(f) 都市管理

57. 日益增多的政府和国际发展筹资机构感到关切的是，在许多发展中国家，城市中心迅速扩大，这些国家的机构是否有能力解决行政和管理问题，以便为各城市中心提供和维持住区设施和各项服务。国际年为解决这一问题提供了良好的机会。据若干国家报告称，已制定具体项目来加强都市机构，这些项目大部分是由人类住区（生境）中心支助的。

58. 就此领域的活动提出报告的国家有孟加拉国、不丹、哥伦比亚、印度、印度尼西亚、牙买加、莱索托、墨西哥、尼日尔、尼日利亚、巴基斯坦、卡塔尔、圣卢西亚、塞舌尔、斯里兰卡、苏里南、泰国、乌干达、阿拉伯联合酋长国和坦桑尼亚联合共和国。

(g) 社区参加

59. 为国际年提出的多数方案和项目，贯穿其中的一个共同特点是低收入住所方案的未来受益者参加十分广泛。在最近的一些项目中，由于国家或私人机构的推动，参加情况更加明显，这种参与形式包括设施齐全的房屋用地、核心住房、创业者之家、支助、合作行动和社区参加。在更多情况下，社区参加是改进住区，为自建住区提供基础设施，整顿非法的次级部门，提供安全使用条件，和改善棚户区住房等各种方案的一个内涵部分。棚户区的许多住房和服务都是由居民自己动手修建的。上述情况适用于全国范围的方案，也适用于城乡地区的具体项目。

60. 若干国家在人类住区委员会第十届会议上认识到社区参加住房项目的重要作用，而且还提请注意妇女当家属、被遗弃儿童、残疾人和其他处于不利地位的人群的特殊情况。

61. 提出上述主题领域活动情况报告的国家有阿根廷、博茨瓦纳、中国、哥伦比亚、厄瓜多尔、洪都拉斯、印度、印度尼西亚、牙买加、约旦、墨西哥、菲律宾、斯里兰卡和赞比亚。

(h) 加强公营 / 私营部门合作

62. 各国为该年所提出的许多住所方案，贯穿其中的另一个主导思想是加强公营部门和私营部门之间正式或非正式的合作，以期实现该年的各项目标，这也符合该年方案所宣传的主要思想。考虑到住房和服务不足问题的规模和复杂性，许多国家政府撤出或减少了对某些活动的参与，如直接修建低成本住房，而更侧重于住房提供过程中的全面管理，认为这种做法具有建设性而且更符合成本效益。在住所方面的民间活动包括有各自家庭的自助努力、非正规部门的就业、社区或合作进行土地整理、住所和基础设施的修建和管理、非政府组织的基本服务和活动，以及私人企业和开发公司更加正规地活动。由民间部门所进行的活动性质和范围，各国情况不同。许多报告强调指出，非政府组织对成功的执行住所计划作出了宝贵贡献。

(i) 提高全世界对住所问题的认识

63. 为执行该年的各项目标调动所需的大量政治和财政支持，一个主要的前提是要使个人和社区进一步了解许多人的悲惨的生活条件。因此，在全世界范围提高对这种条件的认识是本方案的一个重要方面。在1983年至1986年该国际年的筹备期间内，已在国家和国际各级举办了一系列活动，除此之外，还为1987年该国际年安排了各种活动。这些活动是由国际机构、各国政府、各市、各大学、专业团体以及非政府组织举办的，目的是使大家更好地认识住所不足的全面情况以及可能采取的行动，和改善这种情况的现有选择办法。鉴于住所问题是公认的问题，所举办的活动不仅内容丰富而且充满热情。预计将举办许多一般性或实质性的研讨会和会议，许多活动得到人类住区（生境）中心的支持，其中包括将在非洲、亚洲和拉丁美洲举行主要区域非政府组织有关该国际年的会议。人类住区（生境）中心获悉，为该国际年1987年计划举行许多其他具体活动，包括展览、比赛、报纸电台和电视的新闻宣传、发行特别纪念邮票等等。在中心制作和发行的《无家可归者收容安置国际年公报》活动日历栏内对大多数活动都作了介绍。

3. 目标和成就：国际一级的活动

(a) 联合国系统各组织

(一) 人类住区政策和方案

人类住区（生境）中心

64. 该中心是联合国系统内具体处理人类住区事务的组织。其全部工作——研究与培训、技术合作和资料散发——都是为了推动人类住区的发展，尤其以发展中国家为重点，并特别强调低收入人群的需要。因此该中心的全部工作都要服从该国际年的日常工作。鉴于其任务受权和专门知识，大会适当地指定该中心为国际年的秘书处和领导机构。该国际年的主要活动是在国家和地方一级，人类住区（生境）中心也同时进行了各种活动，支持各国的活动，推动各发达国家、联合国机构、国际金融机构和各非政府组织对于解决无家可归和住房不足问题的努力给予关心和协助。

65. 在国际年的筹备期间，中心特别要根据国际年的各项目标调整其技术合作和研究活动。至1986年12月为止，人类住区（生境）中心在83个国家内执行有167个技术合作项目，其中的61个项目是在27个最不发达国家。有50个项目是属于加强机构和管理领域，这是协助发展中国家解决住房问题和向低收入家庭提供持续性服务的一个关键领域。40个项目直接同住所和社区居民服务有关。

66. 中心还通过其研究和发展工作对各国政府提供了大量支援。人类住区（生境）中心根据发展中国家人类住区发展的关键问题以及各国政府经常表达的关切来开展研究活动。为了寻找穷人住所问题的解决办法，所查明的广泛领域有：各国政府的宏观经济政策、城市管理、建造住房用地、建造住房经费、贫民窟和棚户区问题、建筑材料和技术、以及供水、低成本卫生设施、垃圾处理和运输等有形的基础设施。

67. 人类住区（生境）中心作为该国际年的秘书处，除了在实务领域支持该国

际年的各项目标以外，还提出若干倡议促进国际年的成功。在筹备阶段，中心同各国政府合作建立了一个139个国家地方中心的网络。担任国家地方中心的有许多是由高级政府官员主持的机构间委员会，它们不仅负责安排该国际年的各项活动，而且负责监测当前各项政策的影响并制定到2000年的长期住所战略。在整个筹备期间，同各国地方中心、主管人类住区的其他国家组织、联合国各机构负责有关住区活动的地方中心以及各种非政府组织和私人组织保持密切接触，以便经常提醒注意国际年的各项目标，注意在最后拟订至2000年的国家住所战略时吸取有关项目的教训。为国际年所建立的网络，在监测国家和国际各项活动方面发挥了非常重要作用，大大方便了秘书处编写1984、1985、1986和1987年提交人类住区委员会以及1985年和1986年提交大会的有关国际年的进展情况报告。

68. 举办了10次分区域会议，大多数是制定政策一级的会议，目的是协助各国政府了解在为穷人提供住所方面最近的发展情况并相互交流经验。这些会议的主要目标是审查各国政府执行国际年国家计划所取得的进展，审议各分区域为穷人和处于不利地位的人提供住所的具体问题，增加高级决策人士对解决住所问题的承担以及在国家发展中的作用。南部非洲各国的会议在赞比亚卢萨卡举行；东非讲英语国家的会议在肯尼亚内罗毕举行；中非和东非讲法语国家在布隆迪布琼布拉举行；西非国家在尼日利亚拉各斯举行；亚洲国家在印度新德里举行；南太平洋各国在巴布亚新几内亚莱城举行；阿拉伯国家在阿拉伯联合酋长国迪拜举行；拉丁美洲和加勒比讲西班牙语国家在哥伦比亚波哥大举行；加勒比讲英语国家在牙买加金斯敦举行；东欧国家在乌克兰苏维埃社会主义共和国基辅举行。这些会议的建议摘要已提交给人类住区委员会第九届会议。

69. 中心还编写了有关国际年的若干印刷材料，广泛分发给各国政府和各组织。这些印刷材料其中有发展住所示范项目准则；国家行动的参考文件，内容涉及国际年的所有重要方面，如国家地方中心的作用和制定长期住所战略；宣传国际年和突出无家可归者各种问题的招贴画；《无家可归者收容安置国际年公报》报道各种住

所问题以及国际年的最新发展情况。中心还支助制作专题影片，以引起全世界注意发展中国家穷人的居住条件。

(二) 发展援助

世界银行

70. 直到最近为止，世界银行为发展中国家的住所和城市项目每年平均约贷款7.5亿美元。世界银行认识到住所和人类住区问题在全面发展中的重要性，每年新增加贷款达10亿美元，住所和城市发展在整个贷款中所占份额今后几年将会继续有所增加。世界银行同人类住区（生境）中心协作，同开发计划署一起制定了一个城市发展战略联合项目，在城市用地、基础设施投资和维持、城市财政和管理等同营建低收入住所有关的这些重要领域给发展中国家以援助。

联合国开发计划署

71. 开发计划署是人类住区（生境）中心技术合作项目的主要经费来源，占1985-1986年开支总额的70%，因此在执行推动国际年各项目标的项目方面，开发计划署是同人类住区（生境）中心工作关系最密切的联合国机构。至1986年12月31日止，开发计划署支助的正在进行中的项目有112个，大多数是为了解决发展中国家低收入家庭的需要。

各区域委员会

72. 所有区域委员会都参加了国际年。亚洲及太平洋经济社会委员会为国际年指定了两个区域项目：关于改善贫民窟和棚户区方法的研究和关于农村住区的培训研讨会。拉丁美洲和加勒比经济委员会集中于计划和项目的当地管理，制定各项服务的规划和发展全面生境技术。欧洲经济委员会将有关国际年和发展中国家人类住区情况的项目列入其工作计划，其中包括收集和處理土地使用数据的新技术以及有关建筑编码和条例的一项研究。欧洲经委会还分析了同发展中国家有关的住房政策经验并就此提出报告。

(三) 工业发展和就业政策

联合国工业发展组织

73. 工发组织为国际年对其各项方案做了专门审查，强调为无家可归者提供住所的任何可行的战略必须改革住房修建方法、建筑材料和建筑部门，更广泛地使用当地资源和劳力。因此，工发组织将更加强调协助各国政府提高生产建筑材料的能力。

国际劳工组织

74. 国际劳工组织有关住所的各项计划，特别涉及到增进就业、职业培训和技术发展、加强合作社团和小企业单位、推广适当建筑技术、改善工作和生活条件以及支持雇主和工人组织的活动。劳工组织建筑、土木工程和公共工程委员会认识到劳工组织对实现国际年的各项目标可作出重要贡献，因而所通过的各项政策构成了劳工组织在住所领域的各项计划和活动的基础。近期的活动包括修改有关工人住房的长期建议，和在1987年3月举行一次有关亚洲和太平洋工人住房的三方圆桌会议。最近闭幕的劳工组织大会（1987年6月/7月）通过了一项决议，有力地支持无家可归者收容安置国际年的各项目标和人类住区（生境）中心的全面工作。

(四) 自然资源管理政策

联合国环境规划署

75. 环境规划署同人类住区（生境）中心和苏联政府合作，联合举办了一次关于人类住区和改善环境条件综合规划培训班。结合这次国际年，开发计划署还编写了一份报告，题为“环境与住所——不仅是住房”，说明如何作为生态系统的一部分来改善住所的职能。

联合国粮食及农业组织

76. 粮农组织强调加强机构间合作，实现国际年计划所提出的各项目标，并已

提出某些切实可行的建议。 第一，行政协调会农村发展工作组应将住所问题列为一个特别问题。 第二，人类住区（生境）中心应继续参加机构间特派团，落实和发展土地改革和农村发展世界会议的各项建议。 第三，人类住区（生境）中心应参加粮农组织含有住房内容的农业土地处理项目。

(五) 保健和社会发展政策

世界卫生组织

77. 卫生组织审查了目前对住所和保健之间关系的认识，并且概述了卫生组织今后在支持改善人类住区以增进保健方面的作用。 卫生组织为国际年所进行的具体活动包括有参加第三十九届世界卫生大会和分区域讨论会的技术讨论，开展个案研究和项目，参照各共同目标组集中解决有关保健和生境方面的政策、战略和活动，这也是国际年和世界卫生组织2000年人人享有健康方案所要求解决的问题。在此方面，探讨了同恶劣居住条件有关的某些全球死亡率和发病率的因素，并展望了卫生组织在促进改善住所以保证健康方面今后能发挥的作用。 最近闭幕的世界卫生组织第四十届世界卫生大会（1987年5月）通过了一项决议，承认在健康和充足住房之间有着重要联系，因而大力支持国际年。

联合国儿童基金会

78. 儿童基金会指出，在1980年代它的援助集中于加强各国政府制定规划、执行和管理的能力。 同时也讲求成本效益对各城乡的很大一部分贫困儿童和妇女提供了援助。 儿童基金会今后将更加集中援助完全失去住所的“赤贫”儿童妇女及其家庭。

世界粮食计划署

79. 粮食计划署对其各项活动进行了审查，以便更有效地协助改善发展中国家贫苦农民的生活条件，其中包括在农村地区为无家可归者提供住所的项目和帮助改善同住所有关的有形和社会基础设施的项目。 粮食计划署还支持在农村住区、城市住区和难民住区领域的各种项目，同人类住区（生境）中心的合作安排，多年来

取得了很大成功，加强了粮食计划署援助方案中的住房内容。

(b) 双边援助机构和多边金融机构

80. 对来自双边和多边机构的援助进行分析表明，在对各发展中国家的援助中，仅有一小部分是用于改善这些国家穷人的住所和生活条件的项目。其部分原因是，许多发展中国家的发展优先顺序中，过去住所和城市发展并没有占据突出位置。还由于许多捐助机构一向将其援助方案侧重于农村发展。然而，该国际年使各发展中国家日益认识到，贫民的住所和各项服务问题对于国家经济和社会的全面发展具有重要作用。与此同时，若干捐助机构也认识到城市在国民经济发展中的必然的和关键的作用，开始更多注意城市问题。

81. 世界银行在住所和服务领域的贷款数额最近有所增加，其援助计划现在不仅包括大面积修建和改建住房以及服务计划，而且包括多部门和多城市的项目，以解决城市管理各种问题。如前指出，世界银行同人类住区（生境）中心正在合作执行一个项目，以解决管理城市住所的各种关键问题，加强各地方政府和更好解决盖房用地问题，还注意到经合发组织发展援助委员会1986年10月召开了重要会议，审议对各成员国发展合作计划中的城市问题给予更多注意。

82. 还专门提到下列国家所作的贡献；

(a) 芬兰政府积极同人类住区（生境）中心进行合作，制定编写发展中国家住所方案的方法并广为散发，芬兰政府并同中心作了进一步合作安排，为若干发展中国家制定全国住所战略；

(b) 丹麦通过其丹麦国际开发署最近作出决定，扩大同人类住区（生境）中心的现有合作协定，推动发展中国家社区参与人类住区活动；

(c) 为了更好地将妇女和同妇女特别有关问题（取得土地、获得贷款、平等的法定资格等）纳入人类住区发展努力的主流，人类住区（生境）中心在挪威政府支持下，正在各区举办一系列讲习班，推动妇女参与规划、执行和管理住区、新闻和服务项目；

(d) 法国正在执行广泛的在住所领域的发展合作项目，并发表了各种专题论文，叙述发展中国家的各种项目；

(e) 结合国际年的活动，德意志民主共和国政府正在发起一个支持非洲民族解放运动的项目；

(f) 北欧各国（丹麦、芬兰、挪威和瑞典）、德意志联邦共和国和荷兰对住所和服务领域的援助政策进行了审查，以期取得更大成效；

(g) 美国国际开发署根据管理住房贷款保障方案的长期经验，专为国际年编写了两份报告；

(h) 东欧社会主义国家集团根据中央计划经济的经验，专为国际年编写了一份报告，介绍住房在国家经济发展中所起的作用，而且提出了一套建议，在人类住区委员会第十届会议上分发。

83. 各项援助方案，在大多数情况下能够减缓某些紧迫的问题，但对住所和服务方面的全面影响看来是有限的。住所和服务领域的双边方案有某些共同特点，可概括为下列四点：

(a) 在此领域的援助项目，直到最近为止，一直是在临时基础上选定的，缺乏在国家或地方一级住所和服务的全面计划；

(b) 许多援助方案解决了当地的一些具体问题，而未涉及在此部门更加关键的问题，因此对提高地方能力保持解决关键问题的持续过程作用不大；

(c) 经验表明必须在受援国一级更好协调各种援助项目，以避免重叠和最大发挥援助效果；

(d) 由于存在上述某些弱点，援助项目可能会造成受援国机构的持续性依赖情况，还可能创造一些个别橱窗项目，仅有少数人受益。

84. 然而必须指出，在提供住所和服务方面的各种问题的性质是，关键问题是采取国家行动而不是国际行动，才能提出和执行有效的和持续性的解决办法。在

此领域的许多问题在于立法、培训、资料和组织结构等发展支助领域。当然，资源不足仍是发展中国家在此方面的一个主要问题。多数发展中国家当前和可预见的经济情况以及目前外债的数额限制了各国政府偿付外债贷款的能力。因此必须设想一些办法，使援助项目能够提高国家和地方一级的自力更生能力。

(c) 非政府组织

85. 许多国家的非政府组织发挥了重要作用，它们动员低收入社区修建和改善住所并提供有关的基本服务，从而减少了政府当局财政和管理的负担。各非政府组织有广泛的基层联系和经验，因此有能力提出各种住所的选择，即使穷人可以承担也能为政府所接受。各非政府组织活动的特点经常是强调社区的参加，并集中于某些特定的社区或邻里，从而补充了政府机构较宽层次的业务活动。各政府机构在为穷人提供住所和服务的政策和方案中，如采取授予权力的战略，各非政府组织的作用就有所增加。各非政府组织在为穷人提供住所方面的作用，作为国际年方案的一部分进行了广泛的审查。许多地方、国家和国际非政府组织，审查了它们对住所方面所作的贡献，同政府机构和社区组织之间的相互关系。为此目的，在国际年的活动范围内，在四个发展中国家区域举办了非政府组织区域讨论会。讨论会对非政府组织住所和服务项目与方案进行了评估，对今后的行动方针进行了审查。

86. 国际生境理事会是在人类住区领域各非政府组织的一个伞形机构，生境理事会同其他国际和区域非政府组织协作，在委员会第十届（纪念性）会议之后的一周期间，在内罗毕举办了一次全球非政府组织讨论会。参加这次讨论会的有代表140个非政府组织和许多国际非政府组织、多边、双边和私人援助机构的400多名代表，是在1976年生境：联合国人类住区会议期间在温哥华举行生境讨论会以来最重要的一次讨论住所和人类住区问题的非政府组织会议。在这次全球讨论会上，借助国际年方案所掀起的热潮，广泛讨论了各非政府组织如何在世界不同部分为穷人住所和服务多作贡献的各种问题。这次讨论会所通过的非政府组织行动计划，除其他事项外提出如何发展非政府组织同社区组织之间的关系；加强同各

国政府之间的关系；增加传播媒介对无家可归者问题的注意；加强同国际非政府组织的协作；发展各区域的非政府组织机构，以便利地方为基础的非政府组织同各援助机构之间的联系，改善增加资金流动的渠道；创立国家和区域非政府组织网，以更多交换情况和扩大非政府组织之间的合作范围。

87. 从事房地产业的正规私人部门也审查了在改善住所提供情况方面所起的作用。这些审查在国家和国际一级进行。1986年9月在维也纳举行的第二次国际住所会议广泛地分析了住所对国民经济和社会发展所起的积极作用，住所也推动了金融机构，包括储蓄和贷款机构的发展，会议对于如何参照具体国家情况加强公营部门和私营部门之间的有效合作提出了建议。

四. 人类住区状况：1987年

以后和将来的全球住屋战略

A. 学习到的一些教训

88. 自从生境：联合国人类住区会议以来在发展人类住区领域所做的工作，包括尤其是“无家可归者收容安置国际年”的活动方案，已经产生了一些重要的教训，任何谨慎的做法都必须以这些教训作为将来在这一关键目标领域从事工作的指南。此处回顾其中一些最重要的教训，以作为下面所扼要列出的各项建议的有关来龙去脉背景，这些建议是人类住区委员会为1987年以后继续保持人类住区行动所提出的。

1. 促进对人类住区的新观念

89. 在温哥华会议上所产生并且以后一直得到加强的其中一项观念是，人类住区是发展的一个组成部分，因此必须被认为是国家级别的一个高度优先问题。然而，各国的经济规划人员并没有立即认识到在发展人类住区的各项目标与总的国家发展的各项目标之间的关系，虽然这个关系是很重要的，因而人类住区行动的一个重要目标仍然是并且必须保持是致力于实现人类住区政策同一般发展政策的结合。

90. 第二个重要点关系到人类住区问题是全球所关切问题的观念，虽然人类住区行动主要是国家的责任这个观点是正确的，但是也必须认识到也要从全球角度来看这个问题。第一，每一个国家的人类住区是全球经济中心网的一部分，每一个人类住区在全世界发展结构中起着它自身的作用，每一个人类住区借着经济和功能上的联系同所有其他人类住区相连接。随着人们越来越充分地认识到全球经济的所有因素都是相互依赖的，所以各国政府必须承认必须制定人类住区政策，为人类住区垂直关系中的每一个单元决定在国家和全球中所起的作用。第二，人类住区问题应当被看作是全球性的第一个理由是，到现在还没有任何国家满足了该国的所有人类住区愿望，而如果不同全球大家庭的其他成员互相交换意见和资源的话也没

有任何国家能够做到这一点。因此，虽然制定和履行人类住区政策是国家的责任，不过履行这项责任的最好方法是依赖于全球的交流经验尤其是发展中国家间的交流经验，以及依赖于相互支援的行动来改善策略、做法和技巧以及扩大现有的物质资源基础。

2. 为求取更好的生活素质而成长

91. 在国际大家庭内，人们对于经济增长、贸易条件、还本付息、财政不稳定等等问题正在表示极大的关切，并提出了各种措施将这些问题纳入一个看起来纯粹是经济的模式，似乎是只要使整个进程行得通本身就是目的了。然而，应当问一下，只是使整个进程行得通实际上得到什么好处。经济不应该只是为了增长而增长；货物不应该只是为了增加贸易而输出和输入；平衡预算的目的不应该只是为了要消除赤字；所有这些成就的目的都是要改善生活素质，因此提高经济增长而不改善生活素质的政策不能被认为是成功的。我们需要定出政策，不仅提高经济的增长，并且还能够能够在增长的同时为人民谋福利，这意味着我们需要一种结构，能够将经济方面的关切事项转换成发展方面关切的事项，那就是说改善那些组成人类生活素质的一切指标。人类住区的发展就提供了这样一种结构。

92. 在这同时也必须认识到，经济增长并不自动地为社会进步以及为广义范围的改善生活标准创造条件，就象人们曾经一度所认为的那样。改善生活素质的措施就象任何其他措施一样必须作为国家政策中一项自觉关切的事项来加以规划，不过这些措施当然必须从属于并且促进那些制造经济资源的措施。如果忽视生活素质方面所关切的事项，那么绝大多数人民的生活状况将会继续恶化，尽管在统计测量上经济是在进展，而人们日益增长的不满和困苦必然会对有关国家的政治和社会稳定产生不利的后果。

3. 管理住区动向

93. 发展中国家和发达国家受到变动的经济优先次序和技术革新的推动而正处

于一种转变进程中，反过来这种进程又正在改变着城市和农村住区的性质和功能。在发展中国家内，这一转变进程的特征是占主导地位的农业经济转变为城市经济。虽然这一进程在某些国家中比其他国家进展较快，不过大多数的发展中国家都是向现代化经济的方向转变中，各个城市中心将起主要作用。现在平均发展中国家国内生产总值的50%是由市镇所创造出来，预计这个数字到本世纪末以前将增加到占国内生产总值的三分之二。此外，同这个进程平行，正在发生着另一个同样重要的变化：发展中国家的农村经济正处于现代化进程中，重点放在以技术为主并面向市场的生产上面。

94. 随着这些发展，城市的经济重要性迅速提高，而未来的国家成长正逐渐取决于城市中心是否有能力执行国家经济中的那些关键职能，并领导发展工作。同样地，由于农村地区要增加生产来供国家消费和出口，所以农村地区农业生产方面正在进行中以及预计中的改变只有在形成了一个有效率的农村中心网的情况下才有可能，这些农村中心要能够向农村部门提供各种必不可少的服务事项。因此，我们对附属于这两个双生结构性经济转变进程——即城市化和农村到城市的迁徙——的人口趋势的了解不应仅仅是一种人口现象，而应理解为是受变化中的经济优先次序所推动的改变。

95. 同样地，在工业化国家中，进行中的转变对人类住区的发展型态正在起着深远的影响，这一转变也是受到各种经济力量与技术改变之间的相互作用所推动的。许多发达国家中传统工业部门的没落已经对这些国家中占主导地位的城市经济发生了深远的影响，导致了社会和物理环境以及许多一度富庶的城市中心的经济（以及财政）底子的日益恶化。在这同时，大多数发展中国家的经济朝向劳务和高科技的经济转移，再加上通讯方面革命所提供的便利，已经影响到一些选择地点上的决定，离开老的城市中心，设在新的，通常是中小型的市镇。这又导致了发达国家中人口的移动以及城市人口年龄结构的变化，从而影响到政策的制定。

96. 因此，今后十年内住区政策上所面对的真正挑战不是拟订措施来扭转发达

国家和发展中国家的这些转变进程，即使假定这是能够做到的，而是要拟订各种方案和制定政策优先事项来确保这一转变是成功的，并且转变的方向是有利于而不是有害于全体人民生活素质的改善，尤其是要改善社会上处境最不利团体的生活素质。

B. 具体政策措施

97. 根据过去十年的经验以及许多国家中严重的住房和服务事项上的需求情况（这一情况在今后几年内如果没有重大的扭转努力的话则这趋势将会越来越坏），因此已经提出了一些具体的政策措施供各国政府、国际组织和机构和非政府组织立即采用。下面扼要叙述这些措施。人类住区委员会已经审议和赞同了这些措施，并请各国政府广为散发，并就各国应用这些措施作为对制定一项公元2000年以前的全球住屋战略的投入的情形提供有关资料。

1. 国际行动

(a) 解决住屋问题的综合办法

98. 住屋战略如要取得成功就必须许多部门在规划和执行战略方面做出有协调的贡献。需要找寻自然资源来加工成建筑材料、将基础设施布置就绪，组织土地市场，建造结构，调集信贷，加强技能，制定立法，以及促进社区的参与。这些只是其中一些政府需要从事管理的任务。因此住房战略必须包含若干方面的国家规划问题，包括经济和财政政策、环境和自然资源问题、农村发展、区域和城市发展、以及卫生保健和社会福利政策。这些方面与住房和服务事项之间的许多联系都能够予以加强，并制定各个部门的政策，使它们互相支援。

99. 因此，前述这些事项要求在全国、各州各省和地方一级成立适当的体制结构来有效地协调住屋和服务事项方面的所有部门性投入并确保能以所需的规模和负得起的价格经常地向穷苦人民和处境不利的人民提供这些住屋和服务事项。

(b) 总的经济发展政策中的住屋方案

100. 在拟订一项总的国家发展战略时，需要将更多的注意力集中在自力更生以及使用本国自然资源和人力资源创造经济成长，以及将注意力集中在动员国内储蓄。住房和服务事项方面的方案涉及到对建筑业和生产材料、部件和设备的投资，以及涉及到正式部门和非正式部门的各式各样经济活动，其中大多数都是劳力密集的。因此，住房和基础设施生产方面的大量增加对发展中国家国内生产总值会起积极的影响。此外，许多穷人收入来源的非正式部门创造收入活动都是以家庭为中心的。从而改善后的住房及有关基础设施也将能改善这些创造收入的活动。

(c) 中小型住区的潜力

101. 发展中国家内大型城市的迅速增长是一种前所未有的现象，引起了一些从前没有经历到的巨大城市管理问题。所要解决的最困难问题是为城市人口最大组成部分的穷人提供合宜的住房和服务事项。我们有理由相信，发展中小型市镇作为最大城市的其他可行出路，将能使为穷人提供住房和服务事项的问题较易管理解决，因为这可以减少向这些大城市的移民，同时又向农村内地提供重要的服务事项。

(d) 重新调整住房和公共工程的政策

102. 在无家可归者收容安置国际年期间根据生境：联合国人类住区会议以来在全世界所取得的经验已经查明了一些被选方法，供各国政府在制定为穷人提供住房和服务事项的政策时选择。现在各国政府所需要做的是选择最可行的被选方法，并将他们改造适合当地的条件以及逐渐地增加住房和服务事项方案的规模到生产满足需要的水平。

(e) 采取促成战略

103. 由于住房和服务事项的需要程度很大，所以无法预期各国政府尤其是发展中国家的政府能够直接满足所有这些需要。因此最可行的其他做法便是尽量发挥人民自己尤其是穷人自己的生产力，那就是促使他们自己努力为他们自己提供住房。因此住房和服务事项方面的政策和战略必须是促成和便利性质的。这将导致一种新的做法，那就是政府对总的方案负全责，但是将执行工作转交给正式

和非正式的私人部门以及转移到合作方式和自助方式的各种努力。

(f) 使用权的保障和增加土地供应

104. 保障使用权的土地对于建造住房是必不可缺的，尤其是对于穷人自己的任何有意义的自助努力。这种土地必须地点合适、价格合理，可以通过公共或私人的主动来提供。政府采取干预，为穷人解除土地市场中现有的各种限制对于确保有足够的土地可供必要规模的新发展之用是必不可缺的。干预的性质有各种各样，取决于政治和法律制度，权力下放给省和地方当局的程度，以及现有的土地政策和土地市场状况。有效率的土地政策和土地供应机制应能通过各式各样措施为私自占用打开另外途径。现有的私自占用者可以例如将适于住房的公共土地以合理价格给予使用保障。政府还能够进一步协助私人土地上的私自占用者购买或者取得长期租约。也应该特别注意私自占用者社区内许多租户的法律保障。

(g) 增加穷人获得资金的机会

105. 一项住房资金筹措政策的基本目标应该是：第一，通过创造更多的资金筹措来源来提高流向住房和服务项目方面的财政资源数量；第二，确保已有的资金最大效果地拨配到最大可能数目的受益者身上；第三，发展具体的体制结构为穷苦住户提供更大的机会获得廉宜的信贷，同时并包含适当的行政安排能最大程度地回收贷款。这些目标可以通过各式各样措施来达到，包括：更大量调动国内储蓄的工具、将具体的公共部门机构的资金引导到住户部门、提供适当的物质刺激来建造出租房舍、提供适合不规则收入型态以及适合穷人逐步加建方法的贷款便利，为土地的积聚和基础设施的建造建立周转资金。

(h) 加强城市管理

106. 在许多国家中，城市当局的能力和效率必须加以改善，以便应付日益增加的各式各样城市管理问题，包括诸如下述方面的问题：垃圾的处理、交通的管理、土地使用的管制、减少污染、创造就业和社会服务。这方面的需要可以通过许多行动来办到：明确地决定中央、省和地方机关在管理城市发展方面的作用，通过培

训技术和行政人员的技能来加以大量改进，以及扩大地方当局的基础，包括他们获得机构资金的机会。

(i) 鼓励社区参与

107. 人民的干劲和智慧是许多国家中在住房和服务事项方面一项没有利用到的重大资源，尤其是对于改善现有私自占用地区和贫民窟及贫穷农村住房的主要任务。应该通过社区参与的有效渠道来调动这项资源，配以政府的努力来补助和补充人民的努力。有许多方式可以促进社区的参与。例如，规划、决策和执行工作的权力下放能够促成同社区的紧密合作，而合作社形式的住房和基础设施建造和管理经证明在许多国家中是实现人民参与的一个有效方式。

(j) 加强工业发展和就业的政策

108. 按照所需的规模，有关的住房方案如要成功就必须配合大量提高和改善正式和非正式部门内国内工业的能力和生产力。这方面包括生产住房和基础设施所需的材料、部件和设备。需要有能动的政策以便资源规模能够满足需要的住房和劳务事项生产的工业发展。由于大多数这些企业都是非常劳力密集的，所以这类政策对于国家就业方案将证明是必不可少的。政府能够采取具体措施来鼓励和改善小规模生产上的绩效。这些措施可以包括下述领域的措施：信贷、培训、研究、修改建筑细则条例、重新设计公共招标合同的程序、鼓励小生产商组成协会和合作社、以及改善他们获得原料的机会。

(k) 养护资源和环境政策

109. 穷人通常是恶劣环境所造成问题的最大受害者。他们时常不得不住在偏僻的土地上，住在容易受到灾祸并且受到污染的城市贫民窟和私自占用地区。在这同时，他们的贫穷以及缺乏其它选择又常常反过来造成了严重的环境问题，例如森林的砍伐、沙漠化和土壤侵蚀。其中一些最显著的关切领域为：使用树木、竹子、纤维及其它有机材料作为建筑和家庭能源之用，选择农业上肥沃的土地来发展或者扩大住区，城市地区的污染和废物回收问题。因此，解决为穷人提供住房和

服务项目的问题是同健全的资源养护和利用政策相关联的。

(1) 卫生保健和社会发展的政策

110. 缺乏合宜的住房是健康不良和高儿童死亡率的一个主要原因，不仅在城市贫民窟和私自占用的住区并且在农村穷人中间都能达到惊人的比例，其中妇女与儿童是受害最严重的。由于这种健康不良的原因差不多总是同有关住区内缺乏合宜的住房、基本基础设施和环境清洁直接或间接地发生关系，所以必须在住房和服务项目领域以及在卫生部门联合采取行动才能收到效果。

111. 还必须制定社会福利方案来查明容易受害的团体和个人，这些团体和个人甚至在为大多数穷人所制定的住房办法上也有被忘记的危险。这些人中包括赤贫的人、残障的人以及老年人。贫苦住区内大量数目妇女为户长的住户以及越来越多的被遗弃和无家可归的街道儿童还面对着一些特别的困难。只有把住房方案同健全的福利方案结合在一起才有可能向这些容易受害的团体提供特别援助。有专门为穷人设立特别方案的那些非政府组织也能够对那些为最易受害团体所设方案提供宝贵的援助。

112. 贫穷社区内的妇女是改善住区和服务项目方面一个有干劲而没有被利用到的资源。通过各式各样行动能够使他们在住房方案方面更有效用，尤其是下列行动：在规划和执行住房方案时将重点更大地放在妇女问题和潜力上，在处理房屋地产上同等的法律身份，更好地贷款和信贷便利，特殊培训以及政府对妇女合作社和社区组织提供支援。

2. 对国家行动的国际支援

113. 无家可归者收容安置国际年是一个适当的场合，可让国际社会来审查关于向发展中国家内的穷人提供住房和服务事项的各种政策和优先事项以及给予更多的支援。

(a) 双边和多边发展援助

114. 大多数发展中国家在满足甚至最基本的住房和服务事项需要方面目前所面对的财政及其它困难已促使援助的团体要审查其在这个领域的援助情况。目前流向发展中国家的援助中只有一小部分是用于改善这些国家内穷人的住房和生活条件的的项目上。在1982年,不到5%的减让性援助(包括赠款在内)以及大约6.5%的官方非减让性援助是分配给住房、城市和社区发展、水的供应、垃圾处理和生产建筑材料上面。

115. 在最近的将来许多发展中国家将需要对国家行动的相当程度国际援助。极为重要的一点是,这项援助必须基于发展中国家的新的战略和优先事项,以及必须支持一项对主要部门性政策的统一做法。需要认真考虑提高与住房有关援助的赠款数额以及制定符合发展中国家财政能力的归还贷款条件。

116. 在全球一级,必须就援助政策目标的协商一致意见取得协调,以及争取能够满足需要的资金和有效的援助机制。这方面的进展情况应该是定期评价的目标。

(b) 联合国系统提供的援助

(一) 加强秘书处一级的协调

117. 人类住区中心(生境)作为全系统对穷人住房和服务事项方案的支持工作的领导机构所要负起的作用可以通过建立一个正式的协调安排来予以加强。例如,可以在行政协调委员会机构内建立一个人类住区工作队来担任协调机制。

(二) 提高联合国有关组织和机构的个别方案对住房和服务事项的重视

118. 所有设立有关住房和服务事项方案的联合国组织和机构都能提高他们对这些活动的重视。因而,例如,在发展活动的资金筹措方面,开发计划署和世界银行可以大量增加它们分配给穷人住房和服务事项有关方案的款项。在卫生和社会福利领域,卫生组织、儿童基金会和社会发展和人道主义事务中心可以重新调整它们方案的方向,更紧密地反映在获得住房和服务事项与改进卫生和社会福利之间的直接联系。在工业发展和创造就业方面,工发组织和劳工组织的工作可以从大量提高重视关于为穷人以及由穷人进行的住房和有关住房的活动和服务事项而得益。

在农业和环境事项方面，粮农组织和环境规划署可以在协助各国政府重视穷人和无地者尤其是农村住区的穷人和无地者的住房和服务事项需要方起重要的作用。此外，诸如联合国人口活动基金和国际经济和社会事务部等组织和单位可以促成各国将穷人的住房和服务事项考虑在全国经济和社会发展战略内，而教科文组织的教育、训练和研究方案可以帮助建立这方面所需的一批专业骨干人员。

119. 在区域一级，各区域委员会可以将更多的资源分配给区域的人类住区问题，监测发展趋势以及同人类住区中心（生境）协作，制定补充国别活动的适当响应。

C. 人类住区委员会的行动

1. 今后工作方向

120. 第 37/221 号决议所设想的无家可归者收容安置国际年的第三阶段方案构想了下列 1987 年以后的后继行动，纳入各国的公元 2000 年以前的住房战略内。人类住区委员会在其 1986 年第九届会议所通过的 9/12 号决议内请人类住区（生境）中心执行主任确保将国际年的方案结合到该中心的经常方案活动内，以维护在国际年取得的成就。为此需要将为公元 2000 年以前期间所排定的两个中期计划——1990—1995 年中期计划和 1996—2001 年中期计划——的结构和内容内包含一些直接继续完成国际年方案各项目标的有关规定。由于 1990—1995 年中期计划的制定周期同委员会的第十届会议恰巧重合，从而使委员会能够在同一届会议上一并审议中期计划以及关于一项人类住区和国际年的新议程的各个议程项目。同时也能够使委员会所收到的中期计划文件内载入了在委员会所赞同的两份执行主任报告内所载的主要建议，这两份报告一份是关于“关于人类住区的新议程”，一份是关于“穷人的住房和服务事项：一项行动呼吁”。

121. 从而委员会核定了该中心的 1990—1995 年中期计划，作了一些适当的修改，并感到满意该计划规定了一项关于无家可归者收容安置国际年的综合一致后继工作，并反映了委员会所赞同的关于人类住区行动新议程的一些建议。

2. 公元2000年以前的全球住房战略

122. 委员会在其第十届会议上对议程上的两个主要项目——关于人类住区的新议程和无家可归者收容安置国际年——进行了审议，然后作了最后分析，分析的结论已经载入1987年4月16日第10/1号决议内，其中呼吁通过一项公元2000年以前的全球住房战略，并就此向大会建议了一个决议草案。根据这项提出的决议草案，大会将核准委员会制定一项公元2000年以前的全球住房战略，包括一个有关执行、监测和评价工作的行动计划，以便通过经济及社会理事会提交大会第四十三届会议。

123. 该战略的总目标将是促进和激励，以及动员支持各国制定和执行有关战略，促进行动确保公元2000年以前人人有适当的住房。关于无家可归者收容安置国际年，所设想的行动主要是在国家一级，并由国际社会提供适当的支持。

五. 结论

124. 无家可归者收容安置国际年作为一个国际年明显地已经在实现其目标上取得了巨大的成功：国际年激励了许多国家改善住房和服务事项，为千百万穷人和处境不利的人造福，或许更重要的是，国际年促使人们高度地觉悟到无家可归者和不适当的住房的问题以及采取补救行动的必要性，没有这种觉悟，要解决这样巨大程度的一个问题，甚至合乎现实地加以考虑都不能做到。然而，尽管国际年很成功，不过无家可归者和不适当住房的祸患远还没有消除，如果没有各国政府、组织和个人联合一起，长时间地采取协调一致的、持续的和大规模的行动，否则这个祸患是无法消除的。因此，显然必须对无家可归者收容安置国际年的成就采取后继工作。人类住区委员会的第10/1号决议为这一进一步的行动指出了方向。

注

¹ 见《生境：联合国人类住区会议的报告，温哥华，1976年5月31日—6月11日》（联合国出版物，出售品编号E.76.82B.7），第一章。

- ² 由于各国的报告对于所报告的主题领域并不总是很清楚或者具体的，所以在本报告每一个标题下所开列的国家名单只是供说明用，不一定是完全的。
-